

# 第2期トランプ政権と連邦議会

## 共和党統一政府は政策刷新につながるか

待鳥 聡史

Machidori Satoshi

### [要旨]

本稿では、第2期トランプ政権と連邦議会の関係について、アメリカの政治制度構造やその下での大統領・連邦議会関係の歴史的な展開と、「分極化の下での僅差」が常態化した2010年代以降の特徴を明らかにしたうえで、トランプが唱える具体的な政策の実現可能性を検討する。今日の政策過程における大統領の影響力は大きいですが、議会は依然として無視できない存在である。第2期トランプ政権は共和党統一政府として始まったが、上下両院での二大政党間の僅差の影響は大きく、政権側は共和党内の結束維持に腐心せざるをえない。結果的に、2027年までの統一政府の間にも、実現するのは議会共和党が完全に団結して賛成できる政策にほぼ限られ、トランプの独自色が強い政策刷新は意外に少なくなる可能性が高い。さらに、おそらくは分割政府となる2026年中間選挙を経て、政策展開はいっそう困難な状況に置かれると考えられる。

### はじめに

第2期ドナルド・トランプ政権の発足に先立ち、連邦議会が新会期を迎えた。2027年まで続く第119議会の政党別勢力分布は、下院が共和党220議席、民主党215議席、上院が共和党53議席、民主党47議席（民主党系無所属2名を含む）である。二大政党の議席差で見ると、下院の5議席差はニューディール期直前の第72議会における2議席差以来という歴史的な水準の僅差となった。上院の6議席差も、2010年代以降の勢力差としては珍しくないが、フィリバスターなど少数派の議事妨害を乗り越えるには不足する<sup>(1)</sup>。今日のアメリカ政党政治の特徴である「分極化の下での僅差」の状態、トランプは大統領再就任を迎えた（待鳥2024）。

両院で共和党の多数が維持されたため、議会指導部人事も大きくは変わらなかった。下院については、議長にマイク・ジョンソン、少数党院内総務にハキーム・ジェフリーズ、多数党院内総務にスティーヴ・スキヤリスがいずれも再任された。両院の院内幹事も交代していない。上院では、多数党院内総務にジョン・スーンが党所属議員の投票により選任された。彼は前任者であるミッチ・マコーネルの下で院内幹事を担っており、トランプとの距離を置く傾向にあったマコーネルの路線を継承すると見られている。少数党院内総務のチャック・シューマー、多数党院内幹事のジョン・バラッソ、少数党院内幹事のディック・ダービンはいずれも無投票での選任である<sup>(2)</sup>。

指導部の構成からは、連邦議会には政権交代に伴う変化よりも従来の連続性の要素が強いことがうかがわれる。しかし、共和党内におけるトランプの影響力は大きく、今回の議会執行部人事でも彼の影は常に意識されていた。連続性が色濃い連邦議会において、トランプ政権がもたらそうとする変化にはどれほどの実現可能性があるのか。本稿は、この点を制度構造と歴史を手がかりに考えていきたい。

## 1 連邦議会・大統領関係の基本構図

### (1) 合衆国憲法の想定

アメリカは大統領制を生み出した国家だが、大統領が政策過程の主役になると当初から想定されたわけではない。名誉革命後のイギリスの政治制度を継承したアメリカの各植民地は、議会の存在が重視されていた。その傾向は、独立後にイギリス君主の代理人である植民地総督が不在となり、代わって議会から選任させるなどした知事が各邦（旧植民地）に置かれるようになると、いっそう強まった。それは各邦に「多数派の専制」を生み出し、新しい国家の運営に大きな支障が生じたため、合衆国憲法では議会の抑制者として大統領ポストが置かれることになったのである（Taylor et al. 2014; 待鳥 2016; 上村 2024）。

しかし、その後の現実の推移は憲法制定者たちの想定と大きく異なっていた。選挙人団による間接選挙という大統領選出方法は19世紀前半には空洞化し、州議会による間接選挙という上院議員の選出方法も20世紀初頭には直接公選に切り替えられて、大統領と連邦議会の両院はすべてが民主的正統性を持つことになった。むしろ今日では、全米の有権者により1人が選任されるため、大統領が最も強い民主的正統性を帯びているという認識のほうが一般的であろう。政策課題にも著しい変化があった。農業を基盤とした弱小国家であったアメリカは、領土の拡大、産業革命などを経て、工業を基盤とした超大国へと変貌し、国際的な存在感も飛躍的に大きくなった。

これらの変化は、政策過程における大統領と連邦議会の関係にも影響を及ぼした。合衆国憲法が想定した、より強い民主的正統性を持つ連邦議会が政策過程を主導し、大統領はその過不足に応じて行動するという関係は、長く見ても19世紀の間しか続かなかった。南北戦争期における一時的な大統領への権力集中（戦時大統領制）を経て、先に述べたような政策課題の変化により、連邦議会ではなく大統領が政策過程を主導するようになったのである。19世紀末頃から強まった革新主義が、専門能力を持った行政官僚制を確立し、政治の介入を避けながら運営される政府を追求したことも、このような変化を促した。

### (2) 現代大統領制以降の展開

大統領が政策過程を主導する動きは当初、1887年に設置された州際通商委員会（1995年廃止）のように、司法的機能を含む規制権限を連邦政府の行政部門に与えるところから始まった（岡山 2018; Okayama 2019）。その範囲は次第に拡大し、1921年予算・会計法による予算局の設置と大統領予算制度の創設などにより、政策過程における主導性を確保していった。ニューディール期の1939年行政府再組織法による大統領府（EOP）の設置と予算局の移管は、その総仕上げであった。第2次世界大戦への参戦がまたも戦時大統領制につながったことと

相まって、大統領が実質的な立案を行なって政策過程を主導し、連邦議会も基本的にはそれを受け入れるという「現代大統領制」が、1940年代には確立するに至ったのである（待鳥2016）。

しかし、アメリカの国際政治経済における相対的地位が低下し、それに並行して公民権運動やベトナム反戦運動などが噴出した1960年代後半には、連邦政府への不信は強まった。統治エリート間の黙示的合意も失われ、政策過程における大統領の主導性は自明ではなくなった。ベトナム戦争やウォーターゲイト事件を契機に連邦議会は大統領の行動を制約し、政策過程での主導権を回復する試みに着手する。1973年戦争権限法や1974年議会予算・執行留保統制法はその代表であり、あわせて「鉄の三角形」の一角を占めていた委員会の自律性を低下させる内部改革も進めた。これらはおおむね超党派での動きであり、1970年代から1980年代初頭は連邦議会復権の時期としてまとめられる（待鳥2003）。

さらなる変化は、1980年代半ば以降に生じた。それ以前に、南部の保守層が民主党支持から離れて次第に共和党支持層へと再編されたことなどにより、共和党の保守化と民主党のリベラル化が始まっていたが、この時期以降には連邦議会内における政党間対立の強まりが顕在化したのである。ビル・クリントンの三角（測量）戦術に代表されるように、1990年代までは大統領側に超党派協力を促す姿勢が残り、連邦議会にも呼応する動きがあった（待鳥2009）。2000年代前半には、9・11米同時多発テロ事件とその後の対テロ戦争による戦時大統領制化もあり、大統領と連邦議会の超党派協調が見られた。しかし、その間にも政党間対立の先鋭化は進み、2010年代になると分極化が政策過程を覆い尽くすようになったのである<sup>(3)</sup>。

## 2 分極化時代の大統領・連邦議会関係

### (1) 議院内閣制との近似

トランプ政権と連邦議会の関係も、以上のような展開と切り離されてはいない。2017年からの第1期政権は、むしろ激しい政党間対立による分極化をさらに強めたといえる。始まったばかりの第2期政権は、第1期政権に比べて閣僚や主要ホワイトハウス・スタッフに強いトランプ支持者が多いという特徴を持つため、民主党への対抗姿勢はいっそう強まるであろう。したがって、分極化時代の部門間関係、すなわち2009年のバラク・オバマ政権発足以降の大統領と連邦議会の関係を把握することは、第2期トランプ政権を考えるうえでも有益である。

分極化時代の大統領と連邦議会の関係は、ウェストミンスター型議院内閣制における内閣と与党の関係に近似する点に、最大の特徴がある<sup>(4)</sup>。大統領が法案に対する態度を明確に示し、政権党議員は高い水準で結束して、大統領の意向を反映した採決結果が得られるよう行動する。非政権党は法案修正に一切関与しないわけではないが、2010年のオバマケア法案がそうであったように、政党間対立の焦点や象徴になっている法案の場合には修正協議にも応じない傾向にある。結果的に、政権党が両院多数党を確保する統一政府の場合には政権党議員の支持を得て法案の成立率が高くなる。

しかし、議院内閣制に近似した政権と議会の関係が形成されても、アメリカが大統領制を採用し、2年に1度という高い頻度で連邦議会選挙を実施するという憲法の枠組みを乗り越え

られるわけではない。バラク・オバマ以降の大統領は、新政権発足から2年後の中間選挙で非政権党が上下両院の少なくとも一方で多数党となり、分割政府を経験している。分割政府になると、連邦議会内での政党間対立が与野党対立に近似するという分極化時代の特徴は、それまでと正反対の効果をもたらす。すなわち、少なくとも一院で多数を占める非政権党が結束し、大統領の意向を反映した政策決定を徹底して妨げるのである。

オバマのみはその状況下でも再選を果たしたため、いわゆる政権のレームダック化が必ず発生するとまではいえない。だが、第1期のトランプもバイデンも直後の大統領選挙で再選を果たせなかったことを考えると、現在は1970年代に生じた1期限りの大統領が連続する時期に回帰していると見るのが妥当かもしれない。二大政党制と議院内閣制の組み合わせに近似した政策過程は、当初2年の統一政府下における政権党側の政策アジェンダの順調な立法化と、その後の2年間の打開困難な行き詰まり、そして大統領の連続再選の困難化をセットで生み出しているのであろう。

## (2) 分極化の下での僅差の影響

加えて、政権党内において少数派が持つ影響力も増大している。政権党の内部で一体性を確保する方策が限定されるからである。もともと、アメリカの政党は異なる理念や政策上の立場を持つ多様な集団が、大統領選挙を戦い、勝利した場合の利益や官職の配分に関与するために全米で名称を共有するに過ぎない組織であった(岡山 2020)。そのため、連邦議会内でも所属議員に対する縛り(規律)を作用させることはできず、超党派の多数派形成が可能になっていた。

もちろん、同じ政党に属する以上は理念や立場に一定の共通性は存在するから、規律がなくとも政党がまとまって行動する場面はあり、今日は特にその傾向が強い。しかし、このことを逆から見れば、政党内での造反行動が容易であることを意味する<sup>(5)</sup>。党内において執行部を含む多数派がまとめようとしている法案について、目立った制裁を受けずに自らの立場にこだわった抵抗を続けることは可能であり、また実際にも珍しくない。2021年にバイデン政権の成長戦略法案への反対を続けた上院議員のジョー・マンチンや、2023年に議長であったケヴィン・マッカーシーの解任と、その後の新議長選出過程の混乱を招いた下院議員のマット・ゲイツは、その典型例である。

このような造反行動は、本稿の冒頭に述べた「分極化の下での僅差」がその効果を強めており、大統領は統一政府であっても議会政権党の意向を無視できない。造反を避けるためには、法案提出前に政権が議会政権党との緊密な意思疎通を図る必要があるが、党内の一体性が執行部からの規律によって確保できないのであれば、かつての自民党に見られたようなボトムアップ型の党内意思決定が必要となる。つまり、議会政権党のほぼ全議員からの支持を確保できる政策のみが、立法によって実現可能だということになる。

行政命令や大統領覚書などに依拠した、大統領の単独行動による政策展開も、この点に係する(梅川 2015, 2018; 中村 2019; 待鳥 2021)。単独行動は議会による政策決定を迂回する手法であり、単純に考えれば分割政府になるほど多用されるように思われる。しかし実際には、政権発足直後の統一政府の時期にも多く使われている。その最大の理由は、前政権の大統領

令などを覆す新しい大統領令を発出することにある。政権発足直後は統一政府なのだから、立法による政策転換も可能であり、政策の安定性や持続性には立法のほうが望ましい。にもかかわらず単独行動が用いられるのは、分極化の下での僅差により、立法には政権党所属議員のほぼ全員の賛成を必要とするからであろう。ごく少数の造反も許されない状況下では、立法の不確実性は大きく、単独行動のほうが早く確実だという判断になるのである。

### 3 第2期トランプ政権による政策刷新は生じるか

#### (1) トランプの唱える政策

ここまで述べてきたことから、第2期トランプ政権の政策展開はどのような特徴を持つと考えられるだろうか。

トランプが大統領選挙中に主張していた主な政策をまとめておこう。対外的には、高関税の賦課を含めた中国など通商相手国との強硬姿勢での交渉、ウクライナ支援への消極姿勢や中東問題での親イスラエル姿勢のさらなる明確化に代表される「世界の警察官」的役割の大幅な縮小、気候変動対策に代表される世界的課題への国際協調による対応の拒絶などが挙げられる。国内的には、大規模減税の恒常化や金利引き下げの要求、国内天然資源開発の活発化や製造業の復活の追求、強制送還を含む不法移民対策のさらなる厳格化などが柱となっている。

これらを整理すれば、外交面では軍事的手段を忌避し、経済安全保障に強く傾斜した孤立主義であり、アメリカにとっての当面の利益を中長期的利益よりも重視する短期的自国優先主義も明確である。内政面では、部分的には保護主義的な産業政策が含まれるが、自由至上主義者（リバタリアン）のイーロン・マスクの関与が目立つこともあり、総じて連邦政府の役割を縮小しつつ市場原理によって経済の活性化を追求する姿勢が色濃い。連邦と州の関係についても、人工妊娠中絶の連邦法による禁止を求める主張には同調しないなど、州権を重視する方向性が明らかである。

トランプの政策パッケージは、南北戦争後の19世紀後半に展開された政策に近似する。彼の立場はときに「トランプ主義」と称されるが、少なくとも政策パッケージとしては前例がある。また、この時期はアメリカ史の「金メッキ時代」と呼ばれ、社会には拝金主義的風潮や社会進化論に基づく弱肉強食の自己責任論が広がっていた。ロバート・パットナムとシェイリン・ロムニー・ギャレットは、アメリカ社会の長期的方向性を個人主義志向と共同体主義志向のスイングとして分析したうえで、現代は「金メッキ時代」と同水準の個人主義志向の強まりが見られると指摘する（Putnam and Garrett 2020 [2023]）<sup>6)</sup>。

政策的立場が似ていることに加え、歴史上の先例が存在し、かつ現代の社会動向とも整合している以上、トランプが唱える政策の多くは議会共和党にとっても好ましい。両院の共和党指導部もトランプが重視する政策アジェンダを優先して推進する姿勢を示しているが、それは当然であろう。しかし、それが通常の政権交代に伴う転換を超えた、トランプによる政策刷新とまで呼べるかどうかは疑問である。

## (2) 予想される議会の応答

分極化の下での僅差は、ここでも次の2点で影響を与える。

1つは政策の内容についてである。トランプの政策パッケージには、アメリカ第一主義の名の下に整合性のない内容が含まれていた。研究者やITエンジニアなど、高度な専門知識を持つ移民の受け入れはその典型例である。MAGAと呼ばれアメリカの伝統的価値観を重視する勢力は、人種主義的要素を滲ませつつ拒絶するのに対して、自由放任主義者や経済的自由を重視する勢力は、アメリカの経済成長には受け入れが必須だと主張する。他の大統領と同じく、トランプも多様な勢力に同床異夢的に支持されて当選した面があり、次第に内部対立が顕在化する可能性が高い<sup>(7)</sup>。

もう1つは手続きについてである。トランプの政策パッケージを早期に立法化するため、連邦議会の共和党指導部は予算調整法案の活用を検討している。予算調整法案は多くの政策を単一立法に盛り込めることに加えて、上院でのフィリバスターが禁止されているために単純過半数での可決が可能だからである。しかし、多くの内容を含むだけに修正提案なども増え、予算調整法案の立法過程は時間を要する。そのため、特に重視されており、議会共和党内に異論が少ない減税と国境管理強化を別の予算調整法案で対処すべきだという見解と、かえって時間を要して好ましくないという見解が対立している。下院の保守最強硬派は、民主党を完全に排除して予算調整法案を可決するために審議日程の追加を要求しており、これも別の紛糾をもたらす恐れがある<sup>(8)</sup>。

これらを踏まえれば、少なくとも2年間は共和党統一政府が継続するが、両院とも共和党と民主党の議席差が極めて小さいため、共和党内からの造反行動を抑止するために相当の努力を強いられる可能性がある。トランプが唱える政策パッケージが議会共和党にも広く共有されていても、それをどのような優先順位で、いかなる方法で進めていくかについては対立が起こりうる。移民政策のように党内合意の形成が難しい場合もある。分極化の下での僅差に直面する一方で、一体性の確保には理念や政策的立場の合致による所属議員の自発的同意に依存することは、トランプ政権と議会共和党の双方にとって常に難問となる。

なお、政権発足後に注目されている、マスク率いる「政府効率化省」との関係だが、多くは行政部門内部の事柄であり議会は直接に関係しない。しかし、歳出削減がすでに成立した予算の執行留保 (impoundment) として行なわれる場合には、議会の予算編成権の侵害という問題が生じうる。この問題は1970年代のニクソン政権期の大統領・議会関係に大きな影響を与えた前例があるだけに、今後の動きが注目される。当時制定された1974年議会予算・執行留保統制法について、トランプ政権は執行留保統制には服さないという立場を取っている。

2026年中間選挙後に分割政府になった場合には、特に内政面において、トランプが政策過程の主導権を確保することは絶望的である。おそらくは上院の共和党多数は維持されるため、大統領弾劾の試みによってアメリカ政治が全体として混乱することは考えにくい。政策過程の停滞は避けがたい。2期目の終盤には大統領のレームダック化が顕著になるのが通例で、「トランプ以後」に向けた動きが強まるであろう。

## おわりに

本稿においては、第2期トランプ政権と連邦議会の関係がどのようなものになるかについて、アメリカの政治制度構造やその下での大統領・連邦議会関係の歴史的な展開と、「分極化の下での僅差」が常態化した2010年代以降の特徴を明らかにしたうえで、トランプが主張する政策と議会共和党の応答を具体的に検討しながら見通しを得ようと試みた。

今日の大統領・連邦議会関係は、ウェストミンスター型議院内閣制における内閣・与党関係に近似しているため、統一政府と分割政府の差異が極めて大きく、政策の積極的な展開は統一政府の時期にしか期待できない。しかも、分極化の下での僅差は統一政府の場合であっても二大政党の勢力差が小さい状態をもたらしており、政権党の議会執行部が大統領からの期待に応えるには造反行動を極小化せねばならない。理念や政策的立場のまとまりが強まっているとはいえ、ごくわずかな造反も許されなくなると、執行部の議会運営は困難を極める。第2期トランプ政権の場合にも例外ではなく、2026年中間選挙までの統一政府の間にも実現するのは議会共和党が完全に団結して賛成できる政策にほぼ限られ、おそらくは分割政府となる中間選挙後にはいっそう困難な状況に置かれると考えられる。

中長期的に見て、こうした状況がいつまで続くのかは明らかではない。今日の大統領・連邦議会関係を規定するのが分極化の下での僅差である以上、それが変化しない限りは同じことが繰り返される可能性が高い。分極化についてはすでにさまざまな分析がなされているが、どうすれば解消できるのかの見通しは、誰にも立てられていないのが実情である。アメリカの政策過程は停滞が基本だという認識のほうが、実際的なものかもしれない。

(脱稿日：2025年2月5日／追記日：2025年3月14日)

- (1) 議席数はいずれも選挙結果確定時のもので、各院のウェブサイト参照。下院は〈<https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>〉、上院は〈<https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>〉、いずれも2025年2月3日最終確認。
- (2) 議会指導部人事については、政治教育団体Ballotpediaのウェブサイト参照。下院は〈[https://ballotpedia.org/U.S.\\_House\\_leadership\\_elections,\\_2025](https://ballotpedia.org/U.S._House_leadership_elections,_2025)〉、上院は〈[https://ballotpedia.org/U.S.\\_Senate\\_leadership\\_elections,\\_2025](https://ballotpedia.org/U.S._Senate_leadership_elections,_2025)〉、いずれも2025年2月3日最終確認。
- (3) 近年の分極化そのものについては、さしあたり待鳥(2019)を参照。
- (4) アメリカではときに「党派的大統領制 partisan presidency」として特徴付けられるが、ここでは部門間関係の特徴に注目して議院内閣制との近似とする。党派的大統領制については、例えばSkinner(2008)を参照。
- (5) この点は、政策過程がウェストミンスター型議院内閣制のそれに近似してもなお、決定的な相違点の1つである。
- (6) 現在が「新しい金メッキ時代」であるという指摘は、彼ら以外にも見られる。例えばSchulman(2024)を参照。
- (7) 本段落の叙述内容については、Wendling(2024)に詳しく論じられている。
- (8) 本段落の叙述内容については、Talbot et al.(2025)に詳しく論じられている。

■参考文献

- 梅川健 (2015) 『大統領が変えるアメリカの三権分立制——署名時声明をめぐる議会との攻防』東京大学出版会。
- (2018) 「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」久保文明・阿川尚之・梅川健 (編) 『アメリカ大統領の権限とその限界——トランプ大統領はどこまでできるか』日本評論社。
- 岡山裕 (2018) 「決めない政府から決められない政府へ？」『法学研究』91巻12号、92-105ページ。
- (2020) 『アメリカの政党政治——建国から250年の軌跡』中公新書。
- 上村剛 (2024) 『アメリカ革命——独立戦争から憲法制定、民主主義の拡大まで』中公新書。
- 中村絢子 (2019) 「アメリカ大統領のユニラテラルな (単独での) 政策実現手段——大統領令を中心に」国立国会図書館調査及び立法考査局 (編) 『21世紀のアメリカ 総合調査報告書』国立国会図書館。
- 待鳥聡史 (2003) 『財政再建と民主主義——アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣。
- (2009) 『〈代表〉と〈統治〉のアメリカ政治』講談社選書メチエ。
- (2016) 『アメリカ大統領制の現在——権限の弱さをどう乗り越えるか』NHKブックス。
- (2019) 「二大政党制の硬直化」『国際問題』681号、31-39ページ。
- (2021) 「単独行動主義大統領制と有権者」『法学論叢』188巻4/5/6号、142-165ページ。
- (2024) 「トランプ再選と政党政治の機能不全——「分極と僅差」の構造を読み解く」『外交』88号、6-13ページ。
- Okayama, Hiroshi (2019), *Judicializing the Administrative State*, New York: Routledge.
- Putnam, Robert D., and Shaylyn Romney Garrett (2020), *The Upswing*, New York: Simon & Schuster [柴内康文訳 『上昇』創元社、2023年].
- Skinner, Richard M. (2008), “George W. Bush and the Partisan Presidency,” *Political Science Quarterly* 123(4): 605-622.
- Schulman, Bruce J. (2024), “America’s Close Elections Signal a New Gilded Age,” *Time*, December 13 <<https://time.com/7199551/close-elections-gilded-age/>> 2025年2月3日最終確認。
- Talbot, Haley, Aileen Graef, Sarah Ferris, Morgan Rimmer, and Lauren Fox (2025), “GOP Congressional Leaders Set the Stage to Move Trump’s Agenda,” *CNN Politics*, January 5 <<https://edition.cnn.com/2025/01/05/politics/thune-johnson-trump-reconciliation-bill/index.html>> 2025年2月3日最終確認。
- Taylor, Steven L., Matthew S. Shugart, Arend Lijphart, and Bernard Grofman (2014), *A Different Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Wendling, Mike (2024), “Trump Sides with Tech Bosses in Maga Fight over Immigrant Visas,” *BBC News*, December 24 <<https://www.bbc.com/news/articles/clyv7gxp02yo>> 2025年2月3日最終確認。